Deutscher Bundestag **Drucksache 19/10967**

19. Wahlperiode 13.06.2019

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Steffi Lemke, Uwe Kekeritz, Ottmar von Holtz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/10183 –

Regenwald im Tank – Palmölimporte nach Deutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Palmöl ist das am meisten produzierte Pflanzenöl der Welt, weltweit beträgt die Anbaufläche für Ölpalmen knapp 19 Millionen Hektar (World Wildlife Fund – WWF – Deutschland, 2018 via www.wwf.de/themen-projekte/landwirtschaft/produkte-aus-der-landwirtschaft/palmoel/). Nach Angaben des US-Agrarministeriums befinden sich Produktion und Konsum von Palmöl auf einem globalen Höchststand, sie haben sich allein seit 2005 mehr als verdoppelt (US Department of Agriculture, 2018; siehe https://de.statista.com/statistik/daten/studie/443045/umfrage/produktion-von-palmoel-weltweit/ und https://de.statista.com/statistik/daten/studie/443033/umfrage/konsum-von-palmoel-weltweit/). Palmöl wird für eine Vielzahl von Produkten genutzt, vor allem in der Energie- und Nahrungsmittelbranche: Etwa 60 Prozent des in die EU importierten Palmöls wird für Treibstoffe und zur Energie- bzw. Wärmeerzeugung genutzt, gut ein Drittel wird in der Lebensmittel- und Kosmetikindustrie verarbeitet (siehe Naturschutzbund Deutschland e. V. – NABU –, 2016 via www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/verkehr/160530-nabu-studie-palmoel-kraftstoff.pdf und FEDIOL, 2018 via www.fediol.eu/data/1536656673Stat%20oils%202017%20total%20only.pdf). Doch Palmölplantagen sind seit vielen Jahren für ihre umweltzerstörerischen Anbaupraktiken bekannt: Die Abholzung von wertvollen Ur- und Tropenwäldern, die Schaffung riesiger Monokulturen und Menschenrechtsverletzungen an u. a. indigenen Bevölkerungsgruppen sind Folgen und Auswüchse des Palmölbooms. Die Halbierung der Orang-Utan-Population auf Borneo in Indonesien, dem weltgrößten Exporteur von Palmöl, steht eindeutig mit der Zerstörung von Regenwald im Zusammenhang (siehe Voigt et al., 2018; via www.zeit.de/wissen/umwelt/2018-02/orang-utans-borneo-menschenaffen-artensterben-biologie-abholzung-regenwald-palmoel). Mehrere Studien, zuletzt die GLOBIOM-Studie im Auftrag der EU-Kommission (Valin et al., 2015 via https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/Final%20Report_GLOBIOM_publication.pdf), gehen von einem direkten und massiven Klimaschaden durch nach Europa importiertem Palmöl aus. Palmölbasierter „Agrodiesel“ hat demnach eine drei Mal schlechtere Klimabilanz als fossiler Diesel. Daher wurde bereits eine Vielzahl von politischen Initiativen angestoßen, um das nach Deutschland und in die EU importierte Palmöl auf seine Umweltverträglichkeit

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft vom 12. Juni 2019 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

zu prüfen und zu zertifizieren. Die EU-Kommission hat aktuell entschieden, die Beimischung von Palmöl in Treibstoffen nicht mehr als nachhaltig anzuerkennen (siehe Frankfurter Rundschau, 2019 via www.fr.de/wirtschaft/palmoel-rohstoff-hohem-risiko-11870361.html). Die durch die Bundesregierung unterstützte und am weitesten verbreitete Zertifizierung des Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) stößt auf Kritik: Landraub und Regenwaldrodung setzen sich erwiesenermaßen im großen Stil fort (siehe The Final Countdown: Now or never to reform the palm oil industry, Greenpeace International, 2018), bei nur geringer Nachfrage nach zertifiziertem Palmöl (siehe taz – zeo2, 2014 via www.taz.de/!137925/).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Nachhaltigkeitsanforderungen bei der Verwendung von Palmöl unterscheiden sich je nach Nutzungsart. Für die energetische Palmölnutzung bestehen verbindliche Nachhaltigkeitsanforderungen gemäß der Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU (RED I). Für alle anderen Nutzungsarten bestehen keine Beschränkungen in Bezug auf den Import von Palmöl. Hier setzt die Bundesregierung auf freiwillige Selbstverpflichtungen der Unternehmen zur ausschließlichen Nutzung nachhaltig zertifizierten Palmöls. Vor diesem Hintergrund wird bei einigen der folgenden Antworten zwischen energetischem und nicht-energetischem Bereich unterschieden.

1. Wie hat sich die Importmenge von Palmöl nach Deutschland in den letzten 15 Jahren nach Kenntnis der Bundesregierung entwickelt, und aus welchen Ländern stammten diese Importe vorrangig (bitte Menge nach Jahren aufschlüsseln und Importländer prozentual angeben)?

Die nachfolgende Übersicht gibt die Einfuhren Deutschlands von Palmöl (Warennummer 1511; Palmöl und seine Fraktionen, auch raffiniert, jedoch nicht chemisch modifiziert) seit 2004 sowie die jeweiligen Anteile der wichtigsten Lieferländer an den Einfuhrmengen wieder:

	2004	**2008**	**2012**	**2016**	**2017**	**2018 (v)**
D-Importe von Palmöl insgesamt[1] (Tsd. t)	796,3	1.164,4	1.235,1	1.381,6	958,1	692,2
Lieferländer (Anteil an D-Importen in Prozent)						
Niederlande	13,1	28,8	31,8	46,2	32,3	31,4
Indonesien	41,0	41,1	24,8	13,5	15,9	25,1
Malaysia	32,2	8,5	12,2	11,0	13,4	16,5
Italien	2,7	2,2	1,8	2,8	4,4	7,0
Belgien	0,1	0,3	0,3	2,1	3,8	5,8
Honduras	-	-	2,3	6,4	7,7	5,0
Kolumbien	1,5	10,6	1,7	1,1	4,4	3,2
Brasilien	0,5	0,0	0,0	1,8	2,6	2,8
Guatemala	-	-	-	6,3	5,8	1,8
Papua-Neuguinea	6,0	6,3	14,4	7,5	6,2	0,0
Ecuador	-	-	1,1	0,0	2,0	0,0
Thailand	-	-	7,9	-	0,0	-

[1] KN-Warennummer 1511.

Quelle: Statistisches Bundesamt

a) Wie bewertet die Bundesregierung diese Zahlen im Hinblick auf Berichte über steigende Regenwaldzerstörungen (z. B. ZDF, 2019; www.zdf.de/nachrichten/heute/ngo-bericht-zu-regenwald-abholzung-am-amazonas-legt-zu-100.html)?

b) Welchen Trend sieht die Bundesregierung hier, und welche Entwicklungen sind nach Auffassung der Bundesregierung zu erwarten?

Die Fragen 1a und 1b werden gemeinsam beantwortet.

Die bisherigen Entwicklungen bei den Waldumwandlungen für Palmölanbau weltweit können nach Ansicht der Bundesregierung noch nicht befriedigen. Aufgrund der nahezu konkurrenzlosen Erträge wird das Interesse am Anbau von Palmöl eher noch zunehmen und sich auch in weiteren Ländern der Tropen ausweiten. Aus diesem Grund kommen weltweit abgestimmten Maßnahmen zur Durchsetzung eines entwaldungsfreien Anbaus und der Förderung einer entsprechenden Nachfrage nach Produkten daraus in den wichtigsten Abnehmerländern und entlang der Lieferketten weiter große Bedeutung zu.

2. Welche Zielstellungen beziehungsweise Strategien verfolgt die Bundesregierung zum Verbrauch und Konsum von Palmöl in Deutschland?

Nicht-energetische Palmölnutzung:

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) haben sich im Jahr 2015 mit der Unterzeichnung der Amsterdam-Erklärung zur Förderung der nachhaltigen Palmölproduktion bekannt. Ziel der Amsterdam-Erklärung ist unter anderem, dass in Deutschland bis zum Jahr 2020 Palmöl zu 100 Prozent aus nachhaltiger Produktion bezogen wird.

Zur Erfüllung dieses Ziels setzt die Bundesregierung auf freiwillige Selbstverpflichtungen der Unternehmen, eine differenzierte Öffentlichkeitsarbeit, die nachhaltige Ausrichtung der öffentlichen Beschaffung sowie auf Initiativen wie das Forum Nachhaltiges Palmöl (FONAP). Das FONAP ist eine Multi-Stakeholder-Initiative unter Mitwirkung des BMEL, Palmöl-nutzender Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und Verbänden. Mit dem FONAP wird aktiv die steigende Abnahme von zertifiziertem Palmöl gefördert und die gemeinsame Verantwortung aller Lieferkettenakteure und Produzenten für die Erreichung der SDGs (Sustainable Development Goals – Ziele für nachhaltige Entwicklung) betont. Die Bundesregierung erwartet von den Palmöl-nutzenden Unternehmen in Deutschland, dass diese ein durch das FONAP anerkanntes Zertifizierungssystem (Round Table for Sustainable Palm Oil (RSPO), International Sustainability and Carbon Certification (ISCC), Rainforest Alliance oder Round Table of Sustainable Biomaterials (RSB)) nutzen.

3. Arbeitet die Bundesregierung an einer Reduktion des Palmölverbrauchs in Deutschland, und wenn ja, mit welchen Initiativen möchte die Bundesregierung dies erreichen?

a) Wenn nein, warum nicht?

Deutschland wendet sich nicht grundsätzlich gegen eine Nutzung bzw. den Import von Palmöl. Ziel ist eine nachhaltige Palmölproduktion möglichst ohne negative Umwelt- und Klimawirkungen unter Achtung der Rechte der lokalen Bevölkerung und mit positiven Effekten bzgl. der Erreichung der SDGs.

Mit Mitteln des BMEL werden am Max Rubner-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel (MRI) aktuell Projekte durchgeführt mit dem Ziel, Pflanzenöle so zu formulieren, dass sie u. a. auch Palmöl ersetzen können. Dabei geht es zum Beispiel darum, die Verwendung der für die Konsistenz von fettreichen und trockenen Backwaren wichtigen Backmargarinen auf Basis von Palmöl durch Oleogele auf Basis von Rapsöl zu ersetzen. Dadurch ist es möglich, den Anteil an physiologisch ungünstigen gesättigten und trans-Fettsäuren in diesen Produkten zu reduzieren. Durch die Verwendung von Rapsöl, das aufgrund seiner Fettsäurezusammensetzung ernährungsphysiologisch günstig bewertet wird, können solche Produkte aufgewertet werden.

4. Welche Mengen des in den vergangenen 15 Jahren nach Deutschland importierten Palmöls wurden nach Kenntnis der Bundesregierung für welche Verwendungszwecke nach Sektoren genutzt, und wie bewertet die Bundesregierung diese Zahlen (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?

Laut den von FONAP jeweils für die Jahre 2013, 2015 und 2017 bei Meo Carbon Solutions zum Palmölmarkt in Deutschland in Auftrag gegebenen Studien liegen die folgenden Zahlen für die Verwendung von Palmöl in Deutschland vor (Meo Carbon Solutions, 2018[1]). Dabei ist zu beachten, dass die verwendete Menge geringer ist als die importierte Menge, da Mengen, die in weiterverarbeiteter Form wieder exportiert werden, nicht berücksichtigt werden.

Palmöl, verwendete Menge in Deutschland

Sektor	**Menge 2013 (t)**	**Menge 2015 (t)**	**Menge 2017 (t)**
Lebensmittel	274.650	246.550	246.500
Futtermittel	143.150	147.700	148.250
Energie	668.548	496.850	581.400
WPR und Kosmetik	24.500	23.615	30.260
Sonstige Chemie / Pharmazie	131.000	128.815	118.450
Gesamt	1.241.848	1.043.530	1.124.860

Palmkernöl, verwendete Menge in Deutschland

Sektor	**Menge 2013 (t)**	**Menge 2015 (t)**	**Menge 2017 (t)**
Lebensmittel	53.300	29.150	30.100
Futtermittel	0	0	0
Energie	0	0	0
WPR und Kosmetik	62.800	77.883	73.680
Sonstige Chemie / Pharmazie	14.200	15.570	15.520
Gesamt	130.300	122.603	119.300

Nicht-energetische Nutzung:

Die Bundesregierung bewertet es als positiv, dass der Anteil an nachhaltig zertifiziertem Palm(kern)öl in den letzten Jahren gestiegen ist. Allerdings ist dieser Anteil nicht in allen Sektoren gleichermaßen gewachsen. So besteht teilweise noch deutlicher Handlungsbedarf. Die Bundesregierung erwartet, dass insbesondere die Sektoren Futtermittel- und Chemie/Pharmazie den Anteil zertifizierter Ware in den nächsten Jahren signifikant erhöhen.

[1] www.forumpalmoel.org/imglib/Palmoelstudie%202017_Meo_FONAP_ho.pdf.

5. Wie hat sich die Menge des importierten Palmöls für energetische Zwecke in den letzten 15 Jahren nach Kenntnis der Bundesregierung entwickelt, und aus welchen Ländern stammten diese Importe vorrangig?

In der Außenhandelsstatistik des Statistischen Bundesamtes erfolgt keine gesonderte Ausweisung des Palmöls, das für energetische Zwecke ein- bzw. ausgeführt wird. Die Menge des importierten Palmöls für energetische Zwecke ist abhängig von den jeweiligen Handelspreisen und variiert stark. Das in Biokraftstoffen verwendete Palmöl ist zertifiziert und stammt hauptsächlich auch Malaysia, Indonesien und Honduras. Der Bundesregierung liegen nur Angaben für die Jahre 2011 bis 2017 vor.

Jahr	**Anteil Palmöl im Biokraftstoff in Prozent**
2011	10,5
2012	16,0
2013	21,3
2014	14,7
2015	10,5
2016	14,7
2017	17,5

6. Wie hat sich die Menge des importierten Palmöls für industrielle (nichtenergetische) Zwecke in den letzten 15 Jahren nach Kenntnis der Bundesregierung entwickelt, und aus welchen Ländern stammten diese Importe vorrangig?

Zu dieser Frage wird auf die Tabellen in den Antworten zu den Fragen 1 und 4 verwiesen. Es liegen keine öffentlich verfügbaren Zahlen vor, aus welchen Ländern das für industrielle (nicht-energetische) Zwecke verwendete Palmöl stammt. In der Außenhandelsstatistik des Statistischen Bundesamtes erfolgt keine gesonderte Ausweisung des Palmöls, das für industrielle, nicht energetische Zwecke ein- bzw. ausgeführt wird.

7. Wie hat sich die Menge des importierten Palmöls für Lebensmittelzwecke in den letzten 15 Jahren entwickelt, und aus welchen Ländern stammten diese Importe vorrangig?

Mit den Warennummern 1511 10 90 (rohes Palmöl für Ernährungszwecke) sowie 1511 90 99 (flüssige Palmölfraktionen für Ernährungszwecke) enthält die Außenhandelsstatistik des Statistischen Bundesamtes innerhalb der Warengruppe „Palmöl und seine Fraktionen“ zwei Warenpositionen, bei denen der Verwendungszweck „Ernährung“ explizit ausgewiesen wird. Die beiden folgenden Übersichten enthalten die eingeführten Mengen dieser beiden Warenpositionen seit 2004 sowie die Anteile der jeweils wichtigsten Lieferländer.

	2004	2008	2012	2016	2017	2018 (v)
D-Importe von rohem Palmöl für Ernährungszw.1) (Tsd. t)	302,4	550,5	773,4	754,4	333,0	199,5
Lieferländer (Anteil an D-Importen in Prozent)						
Indonesien	43,5	50,5	17,0	11,0	6,3	40,2
Honduras	-	-	3,7	11,3	18,3	14,0
Malaysia	28,3	6,0	7,4	1,6	1,8	13,5
Kolumbien	3,9	22,4	2,7	1,9	7,6	10,8
Niederlande	9,5	6,0	31,6	47,8	23,3	9,8
Guatemala	-	-	-	10,3	15,8	5,1
Brasilien	1,4	-	-	1,1	4,0	4,5
Ecuador	-	-	1,8	0,0	5,8	0,1
Papua-Neuguinea	10,7	12,8	22,9	13,8	14,1	-

[1)] KN-Warennummer 1511 10 90. Quelle: Statistisches Bundesamt

	2004	2008	2012	2016	2017	2018 (v)
D-Importe von flüssigen Palmölfraktionen für Ernährungszw.1) (Tsd. t)	187,8	260,2	135,9	160,0	182,0	219,4
Lieferländer (Anteil an D-Importen in Prozent)						
Niederlande	23,9	54,0	67,1	65,6	62,0	55,9
Italien	5,5	4,1	5,2	24,3	23,0	21,8
Belgien	0,3	0,6	0,6	3,5	3,0	15,1
Indonesien	26,6	30,0	0,9	0,3	0,9	2,4
Malaysia	32,4	8,6	22,8	1,5	5,7	1,3
Papua-Neuguinea	7,7	-	-	-	1,5	-

[1)] KN-Warennummer 1511 90 99. Quelle: Statistisches Bundesamt

8. Wie hat sich die Menge der Agrokraftstoffe (sog. Biokraftstoffe) in den letzten 15 Jahren entwickelt, und welcher Anteil dieser basierte jeweils auf importiertem Palmöl?

   a) Wie bewertet die Bundesregierung diese Zahlen, und welche Ursachen sind nach Auffassung der Bundesregierung für etwaige Trends zu vermuten?

Über die staatliche Web-Anwendung Nachhaltige-Biomasse-Systeme (Nabisy) der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) wird der Nachweis der Nachhaltigkeit bei flüssiger und gasförmiger Biomasse nach der EU-Richtlinie 2009/28/EG erbracht. Für den deutschen Markt relevante Daten müssen nach der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung (Biokraft-NachV), der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung (BioSt-NachV) in Nabisy eingegeben werden. Die ersten Nachhaltigkeitsnachweise wurden Ende 2010 in Nabisy eingestellt. Daher liegen erst folgende Daten ab dem Jahr 2011 vor:

Anrechnungs-jahr	**Gesamtmenge Quote [TJ]**	**Menge kultivierte Biomasse [TJ]**	**Summe Palmöl Biokraftstoff [TJ]**	**Anteil Palmöl Gesamtmenge**
2011	131.199	125.187	13.765	10,5 Prozent
2012	136.459	116.799	21.771	16,0 Prozent
2013	123.696	105.630	26.316	21,3 Prozent
2014	124.582	102.885	17.922	14,4 Prozent
2015	113.884	91.701	11.908	10,5 Prozent
2016	113.528	79.345	16.744	14,7 Prozent
2017	113.029	79.781	19.734	17,5 Prozent

Tabelle: auf die Treibhausgasminderungs-Quote angerechnete inverkehrgebrachte Mengen bestimmter Biokraftstoffarten in Deutschland

Mit Einführung der Treibhausgasminderungs-Quote des deutschen Bundesimmissionsschutzgesetzes in 2015 müssen quotenverpflichtete Inverkehrbringer von Kraftstoffen statt eines energetischen Mindestanteils an Biokraftstoffen die Treibhausgasemissionen ihrer Kraftstoffe verringern. Da Kraftstoffe aus Rest- und Abfallstoffen im Durchschnitt eine bessere Treibhausgasbilanz aufweisen und somit für Inverkehrbringer günstiger sind, ist der Anteil an Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse entsprechend gesunken.

9. Wie hat sich die Zusammensetzung der in Deutschland verwendeten Agrokraftstoffe in den letzten 15 Jahren nach Kenntnis der Bundesregierung verändert, und welche strukturellen Änderungen und Substitutionsprozesse ließen sich hierbei gegebenenfalls beobachten?

   a) Wie bewertet die Bundesregierung etwaige Veränderungen?

   b) Wie hat sich der Anteil palmölbasierter Kraftstoffe in den letzten 15 Jahren entwickelt, und welche Ursachen gibt es nach Auffassung der Bundesregierung für etwaige Veränderungen?

Die Fragen 9 bis 9b werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

   c) Welche spezifische Rolle spielten Substituierungsprozesse mit Rapsöl dabei, und wie bewertet die Bundesregierung diese im Hinblick auf die Palmölnachfrage?

Eine Substitution durch Rapsöl ist aus den gegebenen Daten nicht erkennbar.

d) Welche Entwicklung und welchen Anteil hatten die Kraftstoffe aus hydriertem Palmöl in den letzten 15 Jahren?

Anrechnungsjahr	HVO aus Palmöl [TJ]	Anteil HVO-Palmöl Gesamtmenge
2011	10.062	7,7 Prozent
2012	17.224	12,6 Prozent
2013	20.559	16,6 Prozent
2014	14.646	11,8 Prozent
2015	7.132	6,3 Prozent
2016	6.928	6,1 Prozent
2017	1.361	1,2 Prozent

Tabelle: auf die Treibhausgasminderungs-Quote angerechnete inverkehrgebrachte Mengen an HVO (Hydrogenated oder Hydrotreated Vegetable Oil, hydriertes Pflanzenöl) in Deutschland

e) Wie bewertet die Bundesregierung die von ihr berichtete Substituierung von Palmöl durch Rapsöl aus vorwiegend europäischen Ländern in Bio- bzw. Agrokraftstoffen nach dem Jahr 2014, vor allem vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung auch damals nicht von einer daraus resultierenden geringeren Nachfrage nach Palmöl ausging (vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung über Umsetzung und Effekte der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung für den Berichtszeitraum 2013 bis 2014, Bundestagsdrucksache 18/10041)?

Verschiebungen der Nachfrage verschiedener Pflanzenöle ergeben sich durch Schwankungen lokaler und globaler Preise bei gegebener Substituierbarkeit der Produkte. Es wird zudem auf die Antwort zu Frage 9c verwiesen.

f) Welche Entwicklung strebt die Bundesregierung bei palmölbasierten Kraftstoffen an, und wie möchte sie diese Ziele durchsetzen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 11 verwiesen.

10. Welche Bedrohungen für lokale Regenwälder und ihre Artenvielfalt sieht die Bundesregierung durch Palmölimporte nach Deutschland?

Die international hohe Nachfrage nach Palmöl verstärkt den Bedarf an landwirtschaftlichen Nutzflächen in den Herkunftsländern. Hierdurch wird die Umwandlung oder Degradierung von Regenwaldflächen gefördert.

11. Wie bewertet die Bundesregierung die Entscheidung der EU-Kommission im Frühjahr 2019, die Beimischung von Palmöl zu Agrodiesel nicht mehr auf die Erreichung der EU-Ziele für nachhaltige Kraftstoffe anzurechnen, und welche Position vertritt die Bundesregierung hierzu (vgl. NABU, 2019; via www.nabu.de/news/2019/02/25889.html) vor dem Hintergrund aktueller Studien zu den globalen Wirkungen des nach Europa importierten Palmöls (Indirect Land Use Chance, siehe Valin et al., 2015 via https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/Final%20Report_GLOBIOM_publication.pdf)?

Dem zitierten delegierten Rechtsakt der Europäischen Kommission liegt ein Bericht der Kommission zum weltweiten Stand der Produktionsausweitung relevanter Nahrungs- und Futtermittelpflanzen zugrunde. Hierfür hat die Gemeinsame Forschungsstelle (Joint Research Centre) der Kommission eine Auswertung der besten verfügbaren wissenschaftlichen Literatur vorgenommen. Die novellierte

Erneuerbare-Energie-Richtlinie (EU) 2018/2001 ist ein wichtiger Bestandteil des Bestrebens der EU und ihrer Mitgliedstaaten die EU Klima- und Energieziele sowie die Verpflichtungen gemäß Übereinkommen von Paris zu erreichen. Alle Staaten der Welt haben sich dazu verpflichtet, die globale Erderwärmung auf deutlich unter 2° C zu begrenzen. Eine Förderung von Biokraftstoffen sollte dementsprechend nur erfolgen, wenn diese einen hohen emissionsmindernden Beitrag leisten. Dieser Beitrag wird durch indirekte Landnutzungseffekte nicht nur geschmälert, sondern im Fall einiger Rohstoffe sogar vollkommen zunichtegemacht.

a) Wie bewertet die Bundesregierung die von der EU-Kommission zugelassenen Ausnahmen (z. B. Palmöl von Plantagen < 5 Hektar, Brachflächen) für die Anrechenbarkeit von Palmöl (vgl. ebd.)?

Ertragssteigerungen durch verbesserte Landbewirtschaftungsmethoden sowie der Anbau auf zuvor nicht genutzten Flächen können indirekte Landnutzungsänderungen vermindern. Kraftstoffe, die aus den daraus resultierenden zusätzlichen Rohstoffen produziert werden, müssen weiterhin die Nachhaltigkeitskriterien der RED II einhalten, sind aber vom Grenzwert ausgenommen. Unabhängige Kleinerzeuger mit einer landwirtschaftlichen Fläche von weniger als zwei Hektar sind lediglich vom Nachweis der Einhaltung der Kriterien der finanziellen Zusätzlichkeit ausgenommen, da dies in der Praxis angesichts des erheblichen Potenzials für Produktivitätssteigerungen und der bestehenden Hindernisse für die Finanzierung der notwendigen Investitionen mit einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verbunden wäre.

b) Welche Konsequenzen erwartet die Bundesregierung für Deutschland und die deutsche Gesetzgebung aus der o. g. Entscheidung der EU-Kommission?

Die delegierte Verordnung gilt unmittelbar in allen Mitgliedstaaten der EU. Nach der Verordnung wird der Anteil von Palmöl zur Anrechnung auf die Ziele für erneuerbare Energie im Verkehr nicht höher sein als der Status quo 2019 und ab 2023 schrittweise bis 2030 auf null sinken.

c) Plant die Bundesregierung, über den Rat der Europäischen Union Einwände gegen die delegierte Rechtsakte binnen der vorgesehenen Frist zu erheben, und wenn ja, mit welcher Zielsetzung?

d) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 11c und 11d werden gemeinsam beantwortet.

Nach Kenntnis der Bundesregierung endete die Frist am 15. Mai 2019 ohne Widerspruch.

e) Mit welchen Instrumenten soll nach Auffassung der Bundesregierung in Deutschland sichergestellt und geprüft werden, dass das importierte Palmöl die o. g. Ausnahmeregelungen erfüllt?

Die Europäische Kommission wird zur Durchführung der Zertifizierung von Biokraftstoffen, bei denen ein geringes Risiko indirekter Landnutzungsänderung vorliegt, weitere Leitlinien erlassen.

12. Welcher Anteil des nach Deutschland importierten Palmöls kommt nach Kenntnis der Bundesregierung von Kleinerzeugern?

Genaue Daten zum deutschen Import von Palmöl von Kleinerzeugern liegen nicht vor. Es wird geschätzt, dass etwa 40 Prozent des weltweit erzeugten Palmöls von Kleinerzeugern produziert wird (Quelle: https://rspo.org/smallholders). Im zertifizierten Segment (internationale Nachhaltigkeitsstandards RSPO, ISCC, Rainforest Alliance, RSB) ist davon auszugehen, dass der Anteil des Palmöls, das von Kleinerzeugern produziert wird, deutlich geringer ist. Nur ein geringer Anteil der nach RSPO zertifizierten Fläche wird von Kleinbauern bewirtschaftet (global ca. 13 Prozent). Außerdem ist anzunehmen, dass Kleinbauern oft erschwerten Zugang zu internationalen Märkten haben. Die Erfahrung des FONAP zeigt, dass die Möglichkeit des Erwerbs von sogenannten Kleinbauernzertifikaten für Mitgliedsunternehmen nicht attraktiv ist und entsprechend wenig genutzt wird.

13. Welche verbindlichen sozialökologischen Kriterien müssen Importeure von Palmöl nach Deutschland nach Kenntnis der Bundesregierung erfüllen?

Energetische Nutzung: Nach den §§ 4 bis 6 der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung darf für die Erzeugung von Biokraftstoffen verwendetes Palmöl nicht von Flächen mit hohem Naturschutzwert, Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand oder aus Torfmooren stammen. Nach § 8 der Verordnung muss überdies ein bestimmtes Treibhausgas-Minderungspotential gewährleistet sein (in jedem Fall 50 Prozent, unter Umständen mindestens 60 Prozent). Entsprechende Vorgaben stellt die Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung für Palmöl auf, das für die Erzeugung von Strom verwendet wird. Beide Verordnungen setzen letztlich Vorgaben des Artikels 17 der Richtlinie 2009/28/EG (sog. Erneuerbare-Energien-Richtlinie) um.

Nichtenergetische Nutzung: Für alle nichtenergetischen Sektoren bestehen keine gesetzlichen Anforderungen zur Nutzung von nachhaltigem Palmöl. Es bestehen keine Beschränkungen in Bezug auf den Import von Palmöl. Die Bundesregierung erwartet jedoch von den palmölnutzenden Unternehmen in Deutschland, dass diese ein durch das FONAP anerkanntes Zertifizierungssystem (RSPO, ISCC, Rainforest Alliance, Round Table of Sustainable Biomaterials) nutzen.

14. Welche Menge des seit 2016 nach Deutschland importierten Palmöls verfügte über eine Zertifizierung, und wenn vorhanden, welche Zertifizierung lag vor (wenn möglich, bitte nach Zertifizierung aufschlüsseln)?

Der Bundesregierung liegen nur für das Jahr 2017 Angaben vor. In 2017 waren lt. MEO-Studie 2018 78 Prozent der Gesamtmenge des in Deutschland verwendeten Palmöls zertifiziert. Dies waren gemäß Aufschlüsselung nach Zertifizierungssystemen (Meo Carbon Solutions, 2018, S. 7[2]):

- 62 Prozent nach ISCC,
- 33 Prozent nach RSPO,
- 5 Prozent Bio-Zertifizierung oder andere Systeme.

[2] www.forumpalmoel.org/imglib/Palmoelstudie%202017_Meo_FONAP_ho.pdf.

a) Wie hat sich die Menge des zertifizierten, nach Deutschland importierten Palmöls in den letzten 15 Jahren nach Kenntnis der Bundesregierung entwickelt?

Die Menge palmölbasierter Biokraft/Brennstoffe, über die die BLE Daten hat, ist immer zertifiziert. Den angerechneten Nachhaltigkeits(teil)nachweisen sieht man jedoch nicht mehr an, welche Menge unter welchem System zertifiziert wurde. Hierzu liegen der Bundesregierung keine Daten vor.

Informationen über die Menge des in Deutschland verwendeten zertifizierten Palm(kern)öls liegen nur für die Jahre 2013, 2015 sowie 2017 vor:

Palmöl, verwendete Menge in Deutschland

Sektor	Nachh. Menge 2013 (t)	Anteil an Gesamtmenge 2013 (Prozent)	Nachh. Menge 2015 (t)	Anteil an Gesamtmenge 2015 (Prozent)	Nachh. Menge 2017 (t)	Anteil an Gesamtmenge 2017 (Prozent)
Lebensmittel	167.100	61	193.600	79	210.150	85
Futtermittel	4.450	3	22.300	15	38.385	26
Energie	668.548	100	496.850	100	581.400	100
WPR und Kosmetik	11.600	47	10.844	46	17.600	58
Sonstige Chemie/ Pharmazie	17.710	14	27.678	21	31.586	27
Gesamt	869.408	70	751.272	72	879.121	78

Palmkernöl, verwendete Menge in Deutschland

Sektor	Nachh. Menge 2013 (t)	Anteil an Gesamtmenge 2013 (Prozent)	Nachh. Menge 2015 (t)	Anteil an Gesamtmenge 2015 (Prozent)	Nachh. Menge 2017 (t)	Anteil an Gesamtmenge 2017 (Prozent)
Lebensmittel	23.360	44	22.790	78	25.480	85
Futtermittel	0	-	0	-	0	-
Energie	0	-	0	-	0	-
WPR und Kosmetik	29.000	46	42.770	52	42.770	58
Sonstige Chemie/ Pharmazie	1.200	8	1.215	7	1.215	8
Gesamt	53.560	41	69.465	53	69.465	58

Quelle: Meo Carbon Solutions, 2018

b) Mit welchen Kontrollmechanismen stellt die Bundesregierung sicher, dass Importeure von zertifiziertem Palmöl soziale und ökologische Mindeststandards in der Produktionskette einhalten?

Nicht-energetische Nutzung:

Die Einhaltung der ökologischen und sozialen Kriterien der jeweiligen Nachhaltigkeitsstandards liegt in der Verantwortung der entsprechenden Zertifizierer.

Energetische Nutzung:

Der Kontrollansatz in Deutschland fußt darauf, die Zertifizierungsstellen, die die Einhaltung von Systemvorgaben der EU-anerkannten Systemen auditieren, zu überwachen. Hierfür ist Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung die

Vollzugsbehörde. Sie führt in diesem Rahmen regelmäßige Vor-Ort-Kontrollen bei den Zertifizierungsstellen durch und überwacht die Auditoren der Zertifizierungsstellen vor Ort.

15. Gab es nach Erkenntnissen der Bundesregierung Palmölimporte in die EU bzw. nach Deutschland, die aus Plantagen der multinationalen Firma SOCFIN stammen (inkl. Re-Exporten aus Belgien oder Luxemburg, siehe www.fian.be/Land-Grabbing-for-Palm-Oil-in-Sierra-Leone?lang=fr)?

    a) Falls ja, wurden die Importe nach Bekanntwerden der Anschuldigungen gestoppt, und welche weiteren Konsequenzen zieht die Bundesregierung bezüglich des Sachverhalts?

    b) Falls nein, mit welcher Begründung werden die Importe fortgesetzt?

Die Fragen 15 bis 15b werden gemeinsam beantwortet.

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Informationen vor.

c) Falls der Bundesregierung keine Informationen bezüglich der genauen Herkunft der Palmölimporte vorliegen, inwiefern kann diese Informationslücke durch verbesserte Zertifizierungskriterien der „Sicherstellung einer vollständigen Rückverfolgbarkeit von Palmöl bis auf Ebene der Plantage“ (vgl. Antwort zu Frage 5 auf Bundestagsdrucksache 19/2487), und plant die Bundesregierung, diesen konkreten Fall nachzuverfolgen, sobald die Kriterien angepasst sind?

Verbesserte Kriterien zur „Sicherstellung einer vollständigen Rückverfolgbarkeit von Palmöl bis auf Ebene der Plantage“ in freiwilligen Nachhaltigkeitszertifizierungssystemen würden nur für die Rückverfolgbarkeit von zertifiziertem Palmöl und nicht für andere nicht-zertifizierte Herkünfte greifen.

16. Wie möchte die Bundesregierung global die nachhaltige und sozialökologisch verträgliche Produktion von Palmöl fördern?

Die Bundesregierung adressiert im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit mit den palmölproduzierenden Ländern, aber auch im europäischen und internationalen Kontext ihre Erwartungen an eine nachhaltige Palmölproduktion. Darüber unterstützt die Bunderegierung einige Erzeugerländer mit Projekten zur Förderung einer nachhaltigeren Palmölproduktion.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat das Vorhaben „Nachhaltige Agrarlieferketten in Indonesien“ beauftragt. Das Vorhaben schafft Rahmenbedingungen für eine Förderung nachhaltiger, entwaldungsfreier Agrarlieferketten im Distrikt Kapuas Hulu in West-Kalimantan, Indonesien. Es unterstützt und flankiert Maßnahmen Indonesiens rund um das Thema Waldschutz. Es werden Kapazitäten von Regierungsinstitutionen, Zivilgesellschaft und privatwirtschaftlichen Organisationen zur Umsetzung nachhaltiger, entwaldungsfreier Lieferketten, inklusive eines Konfliktlösungsmechanismus, aufgebaut. Die Kapazitäten von Kleinbauern und Kleinbäuerinnen bzw. ihrer Betriebe zur entwaldungsfeien Produktion von Palmöl und Kautschuk werden gestärkt.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) unterstützt mit seiner Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) die nachhaltige Produktion von Palmöl in Indonesien und Thailand. Ein Schwerpunkt liegt dabei in der Ausbildung und Zertifizierung von Kleinbauern sowie deren Heranführung an die nachhaltige Lieferkette. Zudem wird das Projekt Leitfäden

für Kommunen, Länder und die Bundesregierung entwickeln, um Produkte mit zertifiziertem Palmöl zu beschaffen und so die Nachfrage nach diesen Produkten in Deutschland zu steigern.

Im Rahmen der IKI unterstützt BMU ferner in Indonesien die energetische Nutzung der bei der Palmölerzeugung anfallenden Biomasse („fruit bunches") und Abwässer (Biogas), u. a. durch die Beratung über Fördermechanismen wie z. B. Einspeisetarife und zielführende Kreditangebote, technische Beratung, Kapazitätenentwicklung und die Förderung der Kooperation der beteiligten Akteure.

Im Rahmen seiner Mitgliedschaft im FONAP setzt sich das BMEL für eine Weiterentwicklung der internationalen Nachhaltigkeitszertifizierungssysteme ein.

a) Wie möchte die Bundesregierung die Nachfrage nach fairem und nachhaltigem Palmöl in Deutschland steigern?

Die Bundesregierung unterstützt aktiv das FONAP. Im Jahr 2018 wurde durch BMEL die dritte Förderphase bewilligt (Fördersumme insg. 1,5 Mio. Euro für Zeitraum 11/2018 – 02/2021). Das FONAP fördert aktiv die steigende Abnahme von zertifiziertem Palmöl in Deutschland und betont die gemeinsame Verantwortung aller Lieferkettenakteure und Produzenten für eine nachhaltige Palmölproduktion.

Im Rahmen der Ressortforschung des BMU hat das Umweltbundesamt das Projekt „Konsumentenorientierte Ansätze einer nachhaltigen Bereitstellung von Palmöl" beauftragt, das Handlungsempfehlungen zur Steigerung der privaten wie öffentlichen Nachfrage nach nachhaltigem Palmöl erarbeiten soll.

b) Welche konkreten Fortschritte hat die Bundesregierung hier seit der Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 18/9290 erzielt?

Zu verzeichnende Fortschritte sind zum einen der kontinuierliche Anstieg des Anteils an zertifiziertem Palmöl, das nach Deutschland importiert wurde. Dieser Fortschritt ist in der Tabelle (Antwort zu Frage 14) ersichtlich.

Darüber hinaus hat sich die Bundesregierung über das FONAP in den Überarbeitungsprozess der Prinzipien und Kriterien des RSPO, der im Jahr 2017/2018 stattgefunden hat, eingebracht. Hier konnten wesentliche FONAP-Forderungen erfolgreich in den überarbeiteten Standard eingebracht werden. Genauere Erläuterungen siehe Antwort zu Frage 16e.

17. Hält die Bundesregierung die Zertifizierung nach RSPO vor dem Hintergrund aktueller Berichte zum Fortführen von Abholzungen auch bei RSPO-Produzenten (siehe The Final Countdown: Now or never to reform the palm oil industry, Greenpeace International, 2018) für nachhaltig und ausreichend?

Die Bundesregierung sieht die privaten internationalen Zertifizierungssysteme wie RSPO insoweit als orientierungsgebende Standards an, als dass sie Mindestkriterien für eine nachhaltige Palmölproduktion enthalten. Der RSPO – wie auch vergleichbare Systeme wie ISCC – haben jedoch Verbesserungsbedarf, teilweise hinsichtlich der Prinzipien und Kriterien, teilweise hinsichtlich Transparenz, teilweise hinsichtlich der Anforderungen an das System. Der zitierte Bericht fokussiert in seiner Kritik auf das Unternehmen Wilmar. Wilmar hat in seiner Antwort darauf einige Angaben von Greenpeace korrigiert und Greenpeace zu einer konstruktiven Kooperation aufgerufen.

RSPO hat seit Mitte 2018 die Anforderungen an Plantagenbetreiber konkretisiert, dass diese innerhalb von fünf Jahren sämtliche Plantagen zertifiziert haben müssen. Allerdings ist der Bundesregierung bewusst, dass die verbesserten Standardanforderungen ihren Wert in der Umsetzung beweisen müssen. Die Transparenz innerhalb der gesamten Lieferkette wurde in den letzten Jahren verbessert und der Druck auf eine lückenlose Rückverfolgbarkeit der Stoffströme von Palmöl sowie auch deren nachgewiesene Legalität von Drittanbietern erhöht. Getrieben wird die Transparenz vor allem auch von großen Palmölhändlern.

a) Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über Abholzungen von RSPO-zertifizierten Firmen, und wie bewertet sie diese?

Die Bundesregierung verweist hier auf die öffentlich zugänglichen Informationen des RSPO zu eingegangenen Beschwerden über Abholzungen. Begründete Beschwerden können zu einer Beendigung der RSPO-Mitgliedschaft führen. Die Bundesregierung bewertet die Offenlegung der Beschwerden als positiv, erachtet die in einigen Fällen lange Bearbeitungszeit aber als verbesserungswürdig.

b) Wie bewertet die Bundesregierung vor dem Hintergrund einer aktuellen Studie der University of Queensland (Morgans et al., 2018 via https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/aac6f4), wonach RSPO-zertifiziertes nicht nachhaltiger sei als konventionelles Palmöl, den RSPO und seine Zielerreichung inzwischen, und welche Konsequenzen zieht sie daraus?

Aus Sicht der Bundesregierung wird die in der Frage zitierte Studie als nicht umfangreich genug angesehen, um die Frage zu beantworten, da nur sechs Nachhaltigkeitsaspekte (Orang Utans, Feuer, Armut, Gesundheitsversorgung, Ertrag, Gewinn) in die Untersuchung eingeflossen sind. Davon weisen jedoch zwei Aspekte leicht bessere (Präsenz von Orang-Utans) bzw. deutlich bessere (Ertrag) Ergebnisse für zertifizierte Plantagenflächen aus. Vor diesem Hintergrund begrüßt die Bundesregierung weitere Aktivitäten des RSPO, um Forschungsergebnisse zu den Auswirkungen der Nachhaltigkeitszertifizierung zu ermöglichen. Dazu zählt ein spezieller Arbeitsschwerpunkt des RSPO sowie eine aktuelle Ausschreibung des RSPO zur Untersuchung der Auswirkungen auf die Biodiversität. Besonders hervorzuheben ist das Forschungsprogramm Socially and Environmentally Sustainable Oil Palm Research (SEnSOR) der Universität Oxford, das wissenschaftlich die Nachhaltigkeitsauswirkungen von RSPO untersucht.

c) Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus den o. g. Berichten für ihr Engagement im Forum Nachhaltiges Palmöl (FONAP) bzw. für das RSPO-Siegel?

Die Bundesregierung ist sich der Komplexitäten in globalen Lieferketten von zertifiziertem Palmöl bewusst und unterstützt weiterhin die Möglichkeiten von Multiakteursplattformen wie dem FONAP, auf diese einzuwirken. Das FONAP wird die Arbeit des RSPO auch nach Abschluss der Überarbeitung seiner Prinzipien und Kriterien weiter kritisch begleiten und sich für eine Weiterentwicklung des Zertifizierungssystems engagieren.

d) Wie bewertet die Bundesregierung die aktuelle Umsetzung der Beschwerdemöglichkeiten im RSPO vor dem Hintergrund von Presseberichten (https://news.mongabay.com/2016/11/complaint-against-a-palm-oil-company-in-papua-held-in-limbo-by-rspo/), und welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus?

Seit Juni 2017 gilt eine überarbeitete Version der RSPO Complaints and Appeals Procedures. Der RSPO bietet Transparenz über den Status der eingegangenen und bearbeiteten Beschwerden an. Die Bundesregierung wertet die öffentlich verfügbare Information über Beschwerden und deren Bearbeitungsstand als positiv, gleichzeitig wird die in einigen Fällen lange Bearbeitungszeit als verbesserungswürdig eingeschätzt.

e) Welche konkreten Fortschritte und Ergebnisse hat die Bundesregierung im Reformprozess der RSPO erzielt, wie in ihrer Antwort zu Frage 5 auf Bundestagsdrucksache 19/2487 angekündigt?

Aus Sicht der Bundesregierung war das Engagement des FONAP im Überarbeitungsprozess der Kriterien des RSPO erfolgreich. Das FONAP setzte sich erfolgreich insbesondere für die Aufnahme der folgenden Kriterien ein: Stopp des Anbaus auf Torfböden jeglicher Tiefe; Verbot der Nutzung gefährlicher Pestizide (WHO 1A und B, Rotterdam und Stockholm Konvention sowie Paraquat); Sicherstellung einer vollständigen Rückverfolgbarkeit von Palmöl bis auf Ebene der Plantage; nachgewiesene Legalität von allen Bezugsquellen sowie der Stärkung des Themas Ernährungssicherung im Standard. Darüber hat das FONAP in spezifischen Arbeitsgruppen zur vermiedenen Entwaldung und zur Neustrukturierung des Standards mitgewirkt. Dort wurde die Basis für weiterführende Prozesse im RSPO-System gelegt, z. B. Erarbeitung von Anforderungen an die Nachweisbarkeit von vermiedener Entwaldung, welche sich noch in der Entwicklung befinden.

18. Welche weiteren Schritte zur Kennzeichnung tatsächlich nachhaltigen Palmöls möchte die Bundesregierung zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher angehen?

Die Bundesregierung plant keine Einführung eines staatlichen Labels für Palmöl.

19. Welche über freiwillige Zertifizierungen hinausgehenden Schritte zur Reduktion von Palmölimporten aus Regenwaldzerstörung hat die Bundesregierung zur Schaffung vollständig entwaldungsfreier Lieferketten, zu deren Schaffung sie sich bis 2020 verpflichtet hat, bereits ergriffen (siehe www.bmel.de/DE/Wald-Fischerei/Waldpolitik/_texte/entwaldungsfreie-Lieferketten.html)?

Die Bundesregierung unterstützt einige palmölproduzierende Länder mit Projekten zur nachhaltigen Palmölproduktion.

Im Rahmen der Internationalen Klimaschutzinitiative des BMU setzt sich das Projekt des World Wide Fund for Nature (WWF) „Grünes Wachstum im Herzen Borneos“ in Indonesien und Malaysia grenzüberschreitend für das Management von Naturressourcen, nachhaltigen Lieferketten von Palmöl und Holz und das Wohlergehen lokaler Gemeinden ein. In Zusammenarbeit mit dem Forstamt Sarawak werden in der malaysischen Landschaft Batang Ai Adlerholzbäume angepflanzt, welche den Lebensraum von Orang Utans erhalten und gleichzeitig von

der lokalen Bevölkerung zur Teeherstellung genutzt werden (www.international-climate-initiative.com/de/nc/details/?projectid=447&cHash=483ed59185a41f9848a98d8a2de42366).

Ebenfalls im indonesischen Teil von Borneo unterstützt The Nature Conservancy (TNC) die Entwicklung eines nachhaltigen Palmölprogramms in Berau, Ost-Kalimantan und fördert verbesserte Praktiken im Palmölanbau auf der Ebene von Unternehmen und Gemeinden (siehe www.international-climate-initiative.com/de/nc/details/?projectid=2802&cHash=14fc176a79698d6c13ecd05bd6e0e5e8).

Darüber hinaus wird auf die Antworten zu den Fragen 16 und 23 verwiesen.

a) Wie unterstützt die Bundesregierung Firmen bei der Umsetzung von Selbstverpflichtungen zu entwaldungsfreien Lieferketten (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ –: www.bmz.de/de/themen/wald/Deutscher_Beitrag/Nutzung/index.html), und welche Fortschritte sind hier nach Auffassung der Bundesregierung erzielt worden?

Eine der Kernaufgaben des FONAP-Sekretariates ist die Beratung der FONAP-Mitglieder hinsichtlich der notwendigen Umstellungen in den Unternehmen, die im Rahmen einer Zertifizierung notwendig ist.

Im Rahmen der 2018 gegründeten, rohstoffübergreifenden Initiative für Nachhaltige Agrarlieferketten (INA) werden die teilnehmenden Firmen dabei unterstützt, entwaldungsfreie Lieferketten umzusetzen. Weiterer Wissensaustausch findet zu Themen wie z. B. digitalen Rückverfolgungssystemen für Agrarrohstoffe statt.

20. Wie beurteilt die Bundesregierung ihre Fortschritte in der Umsetzung ihrer Verpflichtung aus der New Yorker Walderklärung vom September 2014, bis 2020 Entwaldung aus den Lieferketten globaler Agrarrohstoffe zu eliminieren, und hält sie die Erreichung des Zieles bis 2020 zum aktuellen Zeitpunkt für realistisch (siehe www.bmel.de/DE/Wald-Fischerei/Waldpolitik/_texte/entwaldungsfreie-Lieferketten.html)?

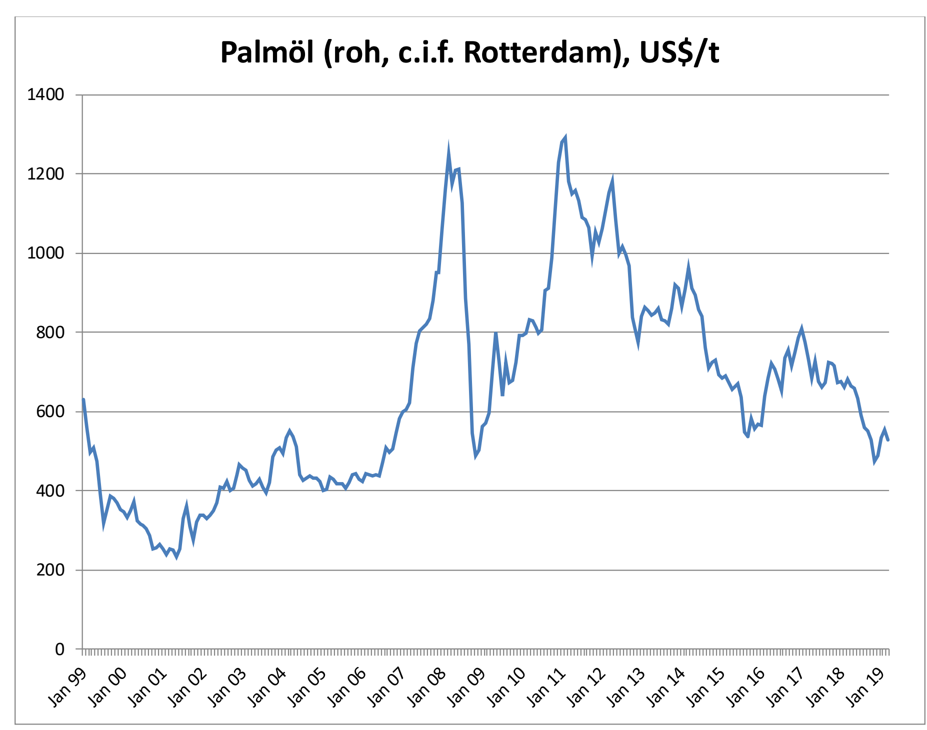
Die ehrgeizigen Ziele der New Yorker Walderklärung spielen eine wichtige Rolle bei der Bewusstseinsbildung und des Ingangsetzens eines multilateralen Prozesses unter Beteiligung von Stakeholdern, insbesondere der Wirtschaft, sowie einer Fülle von Nachfolgeinitiativen wie der Amsterdam Partnerschaft in Europa, der Befassung bei G7 sowie in der EU. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung, um in dem Geflecht von Verantwortlichkeiten und Betroffenen sowohl auf Konsumenten- wie auf Produzentenseite weltweit Erfolge mit Wirkungskraft auf globaler Ebene erzielen zu können.

Der Fortschrittsbericht zur New Yorker Walderklärung 2016 verzeichnet einen Anstieg an Selbstverpflichtungen von Unternehmen zu entwaldungsfreien Lieferketten, jedoch auch große Unterschiede bei der Umsetzung der Selbstverpflichtungen und Fortschritte bei der Entwicklung von Tools zur Berichterstattung der Auswirkung der Agrarproduktion auf die Entwaldung (http://forestdeclaration.org/goal/goal-2/). Die fünfte Ausgabe des Fortschrittsberichts wird im Spätsommer 2019 erscheinen und den aktuellen Umsetzungsstand zu allen zehn Zielen aufzeigen und die Debatte zu weiteren Maßnahmen anregen.

21. Wie hat sich der durchschnittliche Preis für Importe von Palmöl nach Deutschland seit 1999 entwickelt, und welche Ursachen gibt es hierbei für Veränderungen nach Auffassung der Bundesregierung jeweils?

Palmölimporte in die EU werden bis auf einzelne Zollpositionen nicht durch Zölle belastet. Es stehen für Deutschland keine Datenreihen für Importpreise zur Verfügung. Verfügbar sind allerding Importpreise für Palmöl am Hafen von Rotterdam – siehe beigefügte Übersicht. Diese Preisnotierung gilt auch als relevante Weltmarktpreisnotierung. Die Preisentwicklung bei Palmöl und auch bei den übrigen pflanzlichen Ölen folgt grundsätzlich der globalen Versorgungssituation. Bei der Preisbildung sind zudem mögliche Substitutionseffekte unter den pflanzlichen Ölen zu berücksichtigen (vgl. Antwort zu Frage 9). Der Preis für Palmöl bildet in der Regel das untere Ende der Preise für pflanzliche Öle. In Zeiten von Knappheit steigen die Preise und die Preisunterschiede zwischen den Ölsorten nehmen tendenziell ab, während sich dies in Zeiten mit reichlichem Angebot eher umgekehrt verhält. Aktuell befindet sich der Palmölpreis nominal auf einem vergleichbaren Niveau wie in 1999. Zu den wesentlichen Merkmalen der Preisentwicklung zählen die Preissteigerung und der Preissturz im Zeitraum von 2004 bis 2009, die mit der Krise auf den Finanzmärkten einherging. Auch die darauffolgende Phase des Preisanstiegs bis 2011 ist geprägt gewesen von den Erwartungen ungenügender Marktversorgung. Wesentliche Faktoren der Preisbildung sind zudem auf der Nachfrageseite der steigende Bedarf für den unmittelbaren menschlichen Verbrauch, die Lebensmittel- und Kosmetikindustrie, die chemische Industrie sowie die Biodieselindustrie. Angebotsseitig wird die Preisbildung kurzfristig von den jährlichen Erträgen geprägt, wobei der Umfang der Anbaugebiete und das Alter bzw. die Erneuerung der Palmplantagen für die Ertragslage von Bedeutung sind.


Übersicht: Palmöl, monatliche Preisnotierungen c.i.f. Rotterdam.



Quelle: FAO, 2019.

a) Welche Kenntnisse über Preisunterschiede zwischen zertifiziertem und nichtzertifiziertem Palmöl liegen der Bundesregierung vor?

In einer Studie von 2016 zu Kleinbauern werden sog. price premiums von 1 bis 4 Prozent genannt (www.standardsimpacts.org/sites/default/files/Costs-and-benefits-of-RSPO-certification-for-independent-smallholders-FINAL(2).pdf). Aktuelle Darstellungen beschreiben, dass fast keine und überhaupt selten Preisaufschläge für zertifiziertes Palmöl an die Produzenten gezahlt werden (siehe www.japantimes.co.jp/news/2019/01/14/world/world-awash-sustainable-palm-oil-consumers-unwilling-pay-premium-environmentally-friendly-supply/#.XN6pPTaP5PY).

Die Bundesregierung verfügt über keine Kenntnisse hinsichtlich grundsätzlicher und dauerhafter Preisunterschiede zwischen zertifiziertem und nicht-zertifiziertem Palmöl.

b) Welchen Aufpreis zahlen deutsche Unternehmen für zertifiziertes Palmöl nach Kenntnis der Bundesregierung, und welcher Anteil kommt davon bei vor Ort bei den Produzenten nach Kenntnis der Bundesregierung an?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor. FONAP-Mitglieder können Zertifikate von unabhängigen Kleinbauern als Ergänzung zu sonstigem zertifiziertem Palmöl kaufen. Damit wird abzüglich der Transaktionsgebühr der volle Preis den Produzenten gutgeschrieben. Die Preise pro Tonne orientieren sich am Tagesgeschäft und sind daher schwankend.

Darüber hinaus kommen jedoch für Unternehmen Kosten im Rahmen der Umstellung, die mit einer Zertifizierung einhergehen, hinzu. Nur wenn ein Unternehmen zertifiziert ist, kann es zertifizierte Ware einkaufen und auch zertifiziert weiterverkaufen.

22. Wie bewertet die Bundesregierung die Forderung nach einem Importstopp für nicht aus zweifelsfreien Quellen bezogenen Palmöl mit Blick auf das Vorsorgeprinzip?

25. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung ergriffen, um Importe außerhalb des bioenergetischen Bereiches an verbindliche Nachhaltigkeitskriterien zu binden?

Die Fragen 22 und 25 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung setzt sich auch im Bereich der EU-Handelspolitik für die Verankerung von Nachhaltigkeitsstandards und deren Monitoring ein. Dies geschieht in Freihandelsabkommen der Europäischen Union insbesondere durch ehrgeizige Nachhaltigkeitskapitel, etwa zur Bekämpfung illegaler Entwaldung. Darüber hinaus wirbt Deutschland dafür, mit Blick auf Palmöl zusätzliche Anreize in Form von besonderen Handelspräferenzen für nachhaltige Palmölproduktion zu setzen. Auch andere handelspolitische Maßnahmen wie Importbeschränkungen liegen in der ausschließlichen Kompetenz der EU. Sie müssen im Einklang mit den völkerrechtlichen Vorgaben des internationalen Handelsrechts stehen. Sozialstandards sind von den in Artikel XX des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) der Welthandelsorganisation (WTO) abschließend aufgezählten Rechtfertigungsgründen für handelsbeschränkende Maßnahmen nicht umfasst. Im Übrigen bestehen sehr hohe Anforderungen an einseitige Importbeschränkungen aufgrund von Nachhaltigkeitskriterien, vor allem solange es keinen internationalen Standard für letztere gibt. Im Übrigen setzt die Bundesregierung

entsprechend dem völkerrechtlichen Kooperationsgebot auf enge Zusammenarbeit und Dialog mit den Erzeugerländern.

23. Welche konkreten Schritte in der von Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Dr. Gerd Müller angekündigten Palmölinitiative zum ausschließlichen Import von nachhaltigem Palmöl nach Deutschland (siehe www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2017/mai/170512_pm_056_Berufliche-Bildung-und-Palmoelproduktion-Minister-Mueller-startet-Indonesien-Besuch/index.jsp) sind bereits durchgeführt worden, und welche weiteren sind geplant?

Die Bundesregierung unterstützt aktiv Initiativen, die nachhaltige und entwaldungsfreie Lieferketten von Agrarrohstoffen wie Palmöl zum Ziel haben. So wird zum Beispiel seit 2016 mit Unterstützung des BMZ im Distrikt Kapuas Hulu in West-Kalimantan eine nachhaltige Anbauregion etabliert. Im Distrikt werden exportrelevante Agrarrohstoffe wie Palmöl, Naturkautschuk und Kakao produziert. Es sind signifikante Naturwälder und Torfmoore vorzufinden, die es zu schützen gilt. Mit der Distriktbehörde wurde eine Absichtserklärung bzgl. Maßnahmen für verifizierbar nachhaltige Agrarlieferketten und Waldschutz unterzeichnet. Landnutzungsplanung wird entlang international anerkannter Schutzkonzepte betrieben. Kleinbauern werden unterstützt und in globale Lieferketten eingebunden.

a) Nach welchem Standard beurteilt die Bundesregierung die Nachhaltigkeit von Palmöl, und welche konkreten Kriterien muss importiertes Palmöl erfüllen, um nach Auffassung der Bundesregierung als nachhaltig zu gelten?

Die Bundesregierung sieht die Zertifizierungssysteme des RSPO, ISCC, Rainforest Alliance und Round Table of Sustainable Biomaterials insoweit als orientierungsgebende Standards an, als dass sie Mindestanforderungen an eine nachhaltige Palmölproduktion berücksichtigen. Alle diese Zertifizierungssysteme haben jedoch Verbesserungsbedarf, teilweise hinsichtlich der Prinzipien und Kriterien, teilweise hinsichtlich Transparenz, teilweise hinsichtlich der Anforderungen an das System. Die Bundesregierung setzt sich im Rahmen ihrer Mitgliedschaft im FONAP für eine Verbesserung der Kriterien ein.

b) In welchem Zeitrahmen plant die Bundesregierung, das Ziel ausschließlich nachhaltigen Palmölimports zu erreichen?

Im Bereich der energetischen Nutzung bestehen gemäß RED I verbindliche Nachhaltigkeitsanforderungen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

24. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung ergriffen, um die Menge an zertifizierten Pflanzenölen in der Futtermittelindustrie sowie der öffentlichen Beschaffung zu erhöhen, die nach einer aktuellen Studie (MEO Carbon Solutions, 2018 via www.forumpalmoel.org/imglib/Palmoelstudie%202017_Meo_FONAP_ho.pdf) bisher kaum zertifizierte Öle und Fette nutzen, aber hohe Mengen einsetzen (siehe: WWF, 2016 via www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Studie_Auf_der_OElspur.pdf, S. 7)?

Das FONAP ist mit dem Deutschen Verband für Tiernahrung (DVT) in den Dialog getreten und hat gegenüber dem Verband für seine Ziele geworben. In der aktuellen Förderperiode des FONAP wird die Arbeit mit der Tierfutterbranche

mit dem Ziel der Erhöhung des Anteils zertifizierten Palmöls fortgesetzt. Darüber hinaus wird auf die Antworten zu Frage 16 verwiesen.

a) Plant die Bundesregierung einen Erlass für die öffentliche Beschaffung, der ausschließlich nachhaltig zertifiziertes Palmöl für die Verwendung in Anlehnung an den Gemeinsamen Erlass zur Beschaffung von Holzprodukten (siehe www.umweltbundesamt.de/themen/leitfaden-beschaffungserlass-fuer-holzprodukte und www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_06102017_534625050005.htm) vorsieht, und wenn nein, warum nicht?

In der Bundesregierung bestehen derzeit keine konkreten Planungen für einen Erlass zur Verwendung von nachhaltig zertifiziertem Palmöl in der öffentlichen Beschaffung. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu öffentlicher Beschaffung von nachhaltig zertifiziertem Palmöl in der Antwort zu Frage 16 verwiesen.

26. Wie bewertet die Bundesregierung das im vergangenen Jahr ausgesprochene Moratorium für neue Palmölplantagen in Indonesien (siehe New York Times, 2018; via www.nytimes.com/aponline/2018/09/20/world/asia/ap-as-indonesia-palm-oil.html) vor dem Hintergrund bereits daran geäußerter Kritik zu Unvollständigkeit und befürchteter Wirkungslosigkeit des Moratoriums (Greenpeace, 2018; via www.greenpeace.org/international/press-release/18595/time-for-a-ban-on-deforestation-for-palm-oil-not-a-moratorium-says-greenpeace/)?

Das genannte Moratorium bezieht sich auf die Vergabe neuer Konzessionen für Palmölplantagen auf staatlichem Waldbesitz (State Forest) und die Umwandlung von State Forest in Non-State Forest-Flächen. Es bezieht sich nicht auf Flächen außerhalb von State Forest-Flächen. Dieses Moratorium soll u. a. der Regierung Zeit geben, um an Zielen wie der Verbesserung der Situation der Kleinbauern, der Steigerung der Produktivität und der Schaffung von Rechtssicherheit von Landtiteln zu arbeiten.

27. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über Menschenrechtsverletzungen an Indigenen im Rahmen der Errichtung von Palmölplantagen (bitte konkrete Fälle nennen), und inwiefern berücksichtigt die Bundesregierung dies in ihren politischen Maßnahmen?

28. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die Konfliktträchtigkeit der Palmölproduktion, und inwiefern berücksichtigt die Bundesregierung dies in ihren politischen Maßnahmen (siehe u. a. auf den Philippinen: https://news.mongabay.com/2017/05/killed-forced-afraid-philippine-palm-oil-legacy-incites-new-fears/ und in Kolumbien: www.theguardian.com/world/2015/jan/26/colombia-palm-oil-industry-conflict-farc)?

Die Fragen 27 und 28 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat Kenntnis diverser Studien, wonach es in Bezug auf Palmöl einen Zusammenhang zwischen dem steigenden Bedarf an Biomasse, und sog. land grabbing gibt. Das sozio-ökonomische Risiko besteht im Entzug des Zugangs zu Land, Wasser und anderen natürlichen Ressourcen für die lokale Bevölkerung, darunter Indigene. Auswirkungen solcher möglichen Netzwirkungen können Hunger und Armut steigern. Unter anderem hat sich die Bundesregierung im Fortschrittsbericht 2015/2016 nach Artikel 22 der Richtlinie 2009/28/E S. 156 ff., im Internet abrufbar unter https://ec.europa.eu/energy/node/70, hierzu geäußert.

Die Bundesregierung richtet politische Maßnahmen an dem Ziel aus, eine nachhaltige Palmölproduktion ohne negative Umwelt- und Klimawirkungen unter Wahrung der Rechte der lokalen Bevölkerung und mit positiven Effekten bzgl. der Erreichung der SDGs zu stärken.

29. Welche Arten von Menschenrechtsverletzungen sind nach Kenntnis der Bundesregierung im Kontext der Palmölindustrie besonders häufig zu verzeichnen?

    a) Welche Bevölkerungsgruppen sind in diesem Zusammenhang nach Kenntnis der Bundesregierung besonders gefährdet?

Die Fragen 29 und 29a werden gemeinsam beantwortet.

Die Art der Menschenrechtsverletzungen und die besonders gefährdeten Gruppen sind länderspezifisch, daher ist hier eine differenzierte Betrachtung nötig. Länderübergreifend gibt es allerdings Berichte über Landnutzungskonflikte und Vertreibungen der lokalen Bevölkerung, ausbeuterische Arbeitsbedingungen auf Plantagen, mangelnde Arbeitssicherheit und Kinderarbeit. Besonders gefährdete Gruppen sind häufig Indigene, ausländische Arbeiter, informelle Beschäftigte, Frauen und Kinder. Dazu kommen länderspezifische Probleme wie die Missachtung von Rechten ausländischer Arbeiter auf Plantagen.

b) Welche Ansätze sind nach Auffassung der Bundesregierung besonders geeignet, um Menschenrechtsverletzungen im Kontext der Palmölindustrie vorzubeugen und bereits geschehene Verletzungen zu ahnden?

Die von der Bundesregierung unterstützten Nachhaltigkeitszertifizierungssysteme wie RSPO und ISCC enthalten wichtige Kriterien zur Einhaltung der Rechte von Kleinbauern und Indigenen. Hervorzuheben ist hier die Pflicht zur Einholung der freien, vorherigen und informierten Zustimmung (Free Prior Informed Consent, FPIC) zur Sicherung von Landrechten.

Das FONAP beauftragt derzeit eine Studie, um die menschenrechtlichen Risiken der Palmölproduktion und die am stärksten gefährdeten Gruppen unter Berücksichtigung der spezifischen Bedingungen in den verschiedenen Produzentenländern genauer zu ermitteln. Auf dieser Grundlage sollen Handreichungen für die FONAP-Mitgliedsunternehmen zur Wahrnehmung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte der Bundesregierung erstellt werden.

Darüber hinaus setzt sich die Bundesregierung in ihrer bilateralen Zusammenarbeit mit den palmölproduzierenden Ländern für die Einhaltung der Menschenrechte sowie die Umsetzung der Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern der FAO ein.

30. Ist die International Labour Organization (ILO)-Konvention 169 nach Auffassung der Bundesregierung ein geeignetes Mittel, um die Achtung und den Schutz von Menschenrechten indigener Bevölkerungsgruppen im Kontext von Entwicklungs-, Investitions- und Handelspolitik sicherzustellen?

    a) Wie positioniert sich die Bundesregierung zum Appell des Europaparlaments an alle Staaten, insbesondere die EU-Mitgliedstaaten, die die ILO-Konvention 169 noch nicht ratifiziert haben, dies schnellst möglich zu tun (European Parliament resolution of 3 July 2018 on violation of the rights of indigenous peoples in the world, including land grabbing (2017/2206(INI))?

    b) Bis wann plant die Bundesregierung die Ratifikationsprüfung zur ILO-Konvention 169 abzuschließen und die Konvention, wie im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD der 19. Legislaturperiode festgehalten, zu ratifizieren?

Die Fragen 30 bis 30b werden gemeinsam beantwortet.

Die Wahrung und Verwirklichung von Menschenrechten weltweit ist ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung. Dazu zählt auch der Schutz der Rechte von indigenen und in Stämmen lebenden Völkern. Die Bundesregierung setzt sich für die Förderung der Rechte indigener Bevölkerungsgruppen sowohl in ihrer Entwicklungszusammenarbeit, als auch in allen relevanten internationalen Gremien und Prozessen ein.

Der Inhalt und Schutzzweck des ILO-Übereinkommens Nr. 169 richtet sich an Staaten, auf deren Gebiet sog. indigene und in Stämmen lebende Bevölkerungsgruppen leben, die in der Folge von Kolonisation eines besonderen Schutzes bedürfen. Es statuiert Rechte der Gleichbehandlung mit anderen Staatsangehörigen sowie spezifische Beteiligungsrechte, die insbesondere die Wahrung ihrer sozialen und kulturellen Identität, ihrer Bräuche und Überlieferungen und ihrer Einrichtungen berücksichtigen und deren Anerkennung und Erhalt zum Ziel hat. Der Schutzzweck richtet sich an Regierungen, diese Rechte den betroffenen Bevölkerungsgruppen auf ihrem eigenen Staatsgebiet zu gewähren. Extraterritoriale Schutzverpflichtungen werden von dem Übereinkommen nicht erfasst.

Die Interessen der in Deutschland lebenden nationalen Minderheiten werden durch zahlreiche Normen und Übereinkommen gewahrt. Dazu zählen u.a. die Europäische Charta für Regional- oder Minderheitensprachen, das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten und spezielle landesrechtliche Regelungen. Die in Deutschland lebenden nationalen Minderheiten zählen nach Auffassung der Bundesregierung jedoch nicht zu den indigenen oder in Stämmen lebenden Völkern im Sinne des Übereinkommens Nr. 169 und fallen somit nicht unter den Schutzzweck des Übereinkommens.

Die Bundesregierung hat das Ratifikationsprüfverfahren zum ILO-Übereinkommen Nr. 169 erneut aufgenommen.

31. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die Vorwürfe der illegalen Landnahme im Fall der kanadischen Firma Feronia in der Demokratischen Republik Kongo, welche unter anderem durch die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) finanziert wird (siehe www.grain.org/en/article/6182-violent-tensions-at-feronia-s-oil-palm-plantations-in-the-dr-congo)?

Auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. „Finanzierung des Palmölunternehmens Plantations et Huileries du Congo (Feronia) durch die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft“

auf Bundestagsdrucksache 18/10413 wird verwiesen. Der dortige Sachstand in der Vorbemerkung der Bundesregierung, in der unter anderem auf das Thema „Pachtverträge“ eingegangen wird, sowie die Antworten zu den Fragen 4 bis 6, 10 und 12 sind weiterhin aktuell.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333